

行政人员参与行政诉讼审判

刘 静

(厦门大学法学院 福建 厦门 361005)

【摘 要】解决行政争议的主体呈现多元的趋势,不仅有行政机关,还有司法机关以及行政与司法性质兼具的机关,行政权与司法权互相融合,适应了社会发展的需要。现代行政日趋专门化,行政人员参与行政诉讼审判,用其自身具有的专业知识和行政经验,对行政纠纷进行事实认定,可以减轻司法机关的负担。

【关键词】行政;司法;行政诉讼

“英国和美国自 19 世纪后期以来,在各种行政领域中设置了行政委员会,出现了司法法院的首次性管辖权被剥夺,或者说司法法院的事实认定权受到牵制的倾向。第二次世界大战后,在前联邦德国,行政裁判权被完全从行政内部切断,委任给承担第三权的‘裁判权’。在法国,相对于行政机关,行政法院的独立性得以强化。出现了英美法系和大陆法系的趋同倾向”。在英国,二战期间及战后初期,为保证公共安全或为了有效地从事战争以及维持社会生活所必须的供应,政府权力得到加强,几乎每有一次新的立法就创设一个相应的行政裁判所。

20 世纪 50 年代之后,行政裁判所才走向规范化发展。行政裁判所的地位相对独立,由专业人员对行政决定进行全面审查。“目前的立法惯例是,通常对于行政决定规定可以向某一或者某一类中的某一个行政裁判所提出上诉,或者规定相应的行政复审程序,并规定对行政复议不服的可以直接提起司法审查”。由于采用非正式的程序,行政裁判所效率较高,费用低廉,可以减轻司法机关负担,节省当事人的开支,在英国发挥着越来越重要的作用。一些国家比如加拿大、澳大利亚、美国、新西兰等纷纷借鉴英国的做法,建立了自己的行政裁判制度。

美国的行政诉讼制度是伴随着独立管制机构的出现、行政法官制度的产生逐渐完善的。独立管制机构集立法权、行政权和司法权于一身,不隶属于总统所领导的行政部门,不对总统负责。“美国行政机关的司法权力主要由独立管制机构的许多部来行使。如联邦电子委员会、联邦动力委员会等;另外,还有农业部、内务部等。委员会对其管辖的对象的争议又裁决的权力,这种权力具有司法性质,本来属于法院管辖范围,但由于委员会所管辖的事务具有高度的技术性和专业性,一般法官缺乏这种能力。国会立法把这类法律争端委托于执行该法律的机关处理,学术上称这种权力为行政司法或准司法权”。

行政法官是实施行政裁决的行政官员,是行政机关内部设立的行政司法机构中负责听证和初步裁决的官员。行政法官在组织上隶属于各行政机关,在职业上独立于他们所属的行政机关,即对争议的裁决具有独立的权力。法国的行政审判组织是与普通法院平行的行政法院。它自成一个独立的法院系统,具有很强的行政色彩。行政法院分为三级:最高行政法院、上诉行政法院、基层行政法院。最高行政法院有两个职能:一是充当政府法律顾问,是中央政府中最重要的咨询机关;二是从事行政

诉讼案件的审判。最高行政法院创建于 1799 年,当时称为国家参事院。1806 年,国家参事院成立一个诉讼委员会集中执行行政争议裁决职务,诉讼委员会的成立是行政审判向专业化和独立化发展的开端,自此,行政争议的裁决和咨询职务分开。1889 年最高行政法院以判例的形式推翻了起诉前要先向部长申诉的限制,最终确定了最高行政法院的独立性。上为减轻最高行政法院的负担,1987 年成立上诉行政法院,主要职能是审理基层法院的上诉案件。如果普通法院和行政法院在管辖上发生冲突,由权限制议法庭裁决。行政法院审理绝大多数的行政案件,其判决是终审判决,不能再向普通法院提起上诉。

我国行政诉讼制度的发端,一般认为始于 1912 年 3 月颁布的《中华民国临时约法》。民国初期建立处理行政纠纷的平政院,隶属于大总统,是行政机关,南京国民政府时期,建立了相对独立的行政法院,属于司法院管辖。“一方面设立行政法院当然可以任用富于行政法知识和行政经验的法官;另一方面司法院是国民政府最高司法机关,处理一切审判事件,即使行使行政裁判的职权也不算侵害行政独立,这是司法机关对于一切法律上讼争事项加以裁判,绝非干涉行政机关的事务,也不违反裁判的实质上的意义,而只是事务上有牵连的关系,权力却依旧是分立的”。现在,台湾地区沿袭国民政府时期的做法,由行政法院处理行政争议。

我国大陆地区现行的行政诉讼制度是在上世纪 80 年代末 90 年代初建立起来的。对于如何构建解决行政纠纷的主体,在学者中间存在很大的争议。行政法院模式主张者认为,“行政法院具有权威性,有利于处理各种具有重大性、涉及高层次行政机关、高级别行政官员的案件,行政法院具有独立性,有利于处理案件公正,防止行政干预,行政法院具有统一性,有利于对行政案件审理、判决标准的一致”。英美模式主张者认为,“行政裁判所和行政法官分别主管各项专门行政案件,具有专业性,有利于处理案件的准确、迅速;行政裁判所和行政法官依行政管理系统设立,对各系统、部门的行政管理政策、环境比较熟悉,处理案件具有灵活性,有利于保障行政管理目的、意图的实现;行政裁判接受普通法院的司法审查,法院原则上只审理法律问题,这既有利于法制的统一,又有利于防止司法过分地干预行政,保证职能的有效行使”。根据我国当时的实际情况,确立了在普通法院内设置行政审判庭的模式。

完善浮动抵押与所有权保留的登记制度

刘慧峰

(新疆师范大学法经学院 新疆 乌鲁木齐 830054)

【摘要】随着动产价值在人们财产中所占比例的增大,应加强动产制度研究,充分挖掘动产的物权价值。动产所有权保留制度与动产浮动抵押制度在“条件成就”和保障目的上有共通之处,本质上是发挥动产在生产、流通阶段担保物权职能的制度构建。完善这两项制度的登记措施,可以在结构价值上完善动产物权制度,在制度价值上必将利于融资、促进交易。

【关键词】动产物权研究 所有权保留制度 动产浮动抵押 登记制度

动产和不动产的区分是大陆法系物权立法、学理研究的一个基础分类。不动产的种类有限且此前侧重对不动产的开发利用,其研究也相对充分;相反,动产的种类繁多,很大一部分动产的价值有待开发,“放眼当今社会的现状,会发现随着经济的发展,能为人类所利用的物质资源的种类越来越丰富,许多物质资源尤其是动产的价值也越来越大”。跳出动产一般作为交易对象的传统思维,将其纳入用益物权、担保物权制度的重要标的,多角度、分阶段的探讨抵押权的实现方式,是进一步完善物权制度的积极出路。

通过对所有权保留制度和动产浮动抵押这两种不以转移

占有为要件的担保方式的比较研究,找出二者在制度实现上的“共通性”,即两种制度在实现方式上均存在一定的“或然性”,都是以满足一定的“约定条件”为前提进而形成一定的法律后果或引起相应的制度适用救济。思考登记制度的不足与完善,为动产担保职能的实现开辟路径,激活市场,促进交易。

一、动产所有权保留制度与动产浮动抵押制度的制度相似性探讨

动产所有权保留是对“动产以交付为所有权转移的公示”这一一般原则的特殊修正,实质是排除了动产转移为公示的适用转而只有“条件成就”(价金全部或部分给付)所有权才能转

我国的行政救济方式主要有行政复议和行政诉讼。行政复议机关与被复议机关之间存在行政隶属关系,难以独立做出公正的复议决定,公民渐渐对行政复议失去信心。行政诉讼的效能也未得到充分的发挥,起诉到人民法院的行政案件同实际存在的行政纠纷相比还只是一个尾数。行政诉讼法的实施状况很不理想,公民普遍存在着“不愿告”、“不想告”、“不敢告”的“三不”心理,法院则普遍存在的“起诉难”、“审理难”、“执行难”的所谓“三难”现象。造成这种状况的原因主要有两方面:“第一,行政诉讼的成本过高。第二,行政诉讼的公正性不强。公众不愿将行政案件起诉至法院,从某种意义上说,是对司法公正丧失信心和信任的表现”。

针对上述情形,有学者建议建立行政裁判所制度,“制定《行政裁判所法》,在乡镇设立民间纠纷裁判所;在县级以上人民政府职能部门设立与行政管理有关的民事纠纷裁判所”。还有人建议对现在的行政复议主体进行整合,建立统一的行政复议机关体系。根据我国现有的行政和司法资源情况,建立行政裁判所或者统一的行政复议机关体系都不合适。在现有的行政司法主体和普通法院体系之外,再建立新的行政主体无法达到预设效果。但是,让行政人员参与行政诉讼审判,在现阶段是合理、可行的。现代行政管理日趋专门化,处理行政争议既需要法律知识和相关行政专业知识,也需要行政经验。普通法院的法官具有相应的法律知识,但是欠缺行政经验,往往不能胜任行政诉讼的审判,尤其是在对行政诉讼案件进行事实认定的时候,专业知识和行政经验的欠缺就会成为审判的阻碍。

根据我国现行的公务员法,行政人员和审判人员都是公务

员,让行政人员参与行政诉讼审判也是执行公务的一种方式。参与行政诉讼审判的行政人员可以从行政机关离、退休干部和退休的高级技术人员中选出。参与行政诉讼审判的行政人员已经离开了原来的行政岗位,不再行使行政权,具有相对的独立地位。这些行政人员用其自身具有的专门知识和行政经验对行政纠纷进行事实认定,有利于减轻司法机关的负担,解决行政纠纷。凡是在人民法院行政诉讼受案范围内的行政纠纷都能由他们进行事实认定,协助普通法官审理案件。理论上讲,他们参与的时间应该限制在一审过程中,由于我国的诉讼制度规定,二审也是全面审理,也可以参与二审过程,前提是当事人提出新的证据,对原先的事实认定有实质影响。

从实质上来说,行政人员参与行政诉讼审判体现了行政与司法的融合,其目的在于更好地解决行政纠纷,获得一个较具信服力的判决。采用这种方式,既可以促进依法行政,也不会削弱行政权,还能加强司法机关的审判能力,这种方式也有其自身的弊端。如参审人员不能适用回避制度,让他们参与行政诉讼审判,正是由于他们具有相关的专业知识和行政经验,参审的行政人员虽然已经离休、退休,他们与原行政机关并不是完全独立。他们的工资关系还在原来的单位,就在一定程度上受制于原单位,还有可能碍于情面,做出不公正的事实认定。如何避免这些弊端,有待进一步的研究和思考。

参考文献

- [1]朱采真.《行政法新论》(上编).世界书局.1931 215
- [2]高巍,赵洪艳.《英美法三国行政诉讼制度不同因素比较研究》(下).《黑龙江省政法管理干部学院学报》.2002(4)